THIRD-PARTY REVIEW OF CANADA POST CORPORATION'S RATES AND SERVICES

A DISCUSSION PAPER

Consumer and Corporate Affairs Canada
Consommation et Corporations Canada
Canada

88-02929/

THIRD-PARTY REVIEW OF CANADA POST CORPORATION'S RATES AND SERVICES

A DISCUSSION PAPER

CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS CANADA

© Minister of Supply and Services Canada, 1988
Cat. No. RG 47-2/1988
ISBN 0-662-55768-9
CCAC No. 197 100006 B 88-03

March 28, 1988

This paper is intended to stimulate discussion on the possible establishment of a process of independent third-party review of Canada Post rates and services.

In recent years there have been calls from many quarters for such a process and, more generally, for public participation in decision-making about rates and services.

Recommendations to this effect have appeared in several recent government studies and reports. Users of postal services have called for the establishment of a third-party review agency. Recent research has confirmed the advisability of this concept.

One essential requirement for any change in the current regulatory system for Canada Post is that it must conform with this Government's objective of moving in the direction of "smarter" regulation. An important characteristic of smarter regulation is increased public participation in the process by which regulations are made. That, as I see it, is the essential point of third-party review: giving Canadians an opportunity to participate, within an independent forum, in review and discussion of a necessary national service.

In that spirit I urge everyone with an interest in postal affairs to take part in the current discussions.

Harvie Andre
Minister of Consumer and Corporate Affairs Canada
and Minister Responsible for Canada Post Corporation

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
CANADA POST: SOME BACKGROUND	2
. The Drive for Self-sufficiency	2
. The Issue of Monopoly	3
. The Need for Improved Review	3
OTHER POSTAL ADMINISTRATIONS: EXPERIENCE ABROAD	5
. The United States	5
. The United Kingdom	6
. Australia	8
. Lessons for Canada	8
EVOLUTION OF THE THIRD-PARTY REVIEW CONCEPT IN CANADA	10
. The Current System of Regulation	10
. Representations on Rate Increases and Services	11
. Government Reviews and Studies	11
OPTIONAL MODELS FOR THIRD-PARTY REVIEW	13
. Design Considerations	13
. Advisory Boards	14
. Regulatory Agencies	15
. Mandate: Rates, Services; Rates and Services Together	16
. Timing and Costs	18
. Appeal and Review Processes	19
A COMPARISON OF ADVISORY BOARDS AND REGULATORY AGENCIES	20
SUMMARY	21

INTRODUCTION

This paper has been prepared to focus discussion and stimulate input from users of the postal service on the possible establishment of a process of independent third-party review of selected Canada Post Corporation's rates and services.

In recent years, Canadians have shown increasing interest in the prices charged and services offered by that national institution. Mail volumes continue to increase at a steady rate. And, as the new postal corporation matures, it is appropriate to consider ways to increase user participation in the planning of those rates and services.

This paper reviews the way the Corporation is now regulated, summarizes the experience of other countries that have adopted the third-party review approach, and offers options for a similar system in Canada.

Specifically, the paper explores which type of third-party review process would best serve the public interest in terms of:

-- providing an open, users' forum in which rates and service issues could be discussed, and appropriate cost/service relationships examined; and

-- reducing existing pressures for political involvement in postal operations.

CANADA POST: SOME BACKGROUND

Canada Post Corporation came into being in October 1981 when the Canada Post Corporation Act was proclaimed.

Three aspects of this legislation are particularly relevant to this discussion:

-- Under the Act, a Board of Directors is established "to direct and manage the affairs of the Corporation."

-- The Act grants Canada Post "the sole and exclusive privilege of collecting, transmitting and delivering letters."

-- The Act gives the Corporation, subject to the approval of the Governor in Council (in effect, Cabinet), the power to "make regulations for the efficient operation of the business, and for carrying the purposes and provisions" of the Act into effect.

Canada Post is one of the nation's largest enterprises. Its effective direction is a major management challenge. With revenues of about $3 billion a year, it employs nearly 62 000 full-time and part-time employees. Operationally, Canada Post is responsible for moving almost eight billion pieces of mail a year to more than ten million addresses. There is little margin for error. If, for instance, one-half of one percent of the mail were incorrectly sorted, 40 million pieces of mail would be misdirected in a year.

Canadians care increasingly about postal services and how much they pay for them. It is in this context that the Minister Responsible for Canada Post is seeking an improved forum for the public review of postal rates and services. As change in Canada's post office takes place to meet the business and market realities of today, the need for a strong public and user voice has increased. Like those in other countries, Canadian postal users could benefit from direct access to decision-making in a forum where the forces of the market are taken into account.

<u>The Drive for Self-sufficiency</u>

Since its establishment in 1981, Canada Post Corporation has been confronting the challenge of converting itself from a government department to a commercially oriented corporation -- a transformation that has required dramatic changes not only in its operational procedures, but its guiding philosophy.

In recent years the objective of a financially self-sufficient, responsive organization has been increasingly important. Significant progress has been made: from 1984/85 to 1986/87 Canada Post's operational losses have declined from $395 million to $129 million. Canada Post management expects the Corporation to turn an operating profit in 1988/89.

Since February 1982, Canada Post has held increases in first- class letter rates below the rate of inflation, and productivity has improved significantly. But much remains to be done. The gap in both pay and productivity between the Corporation and private-sector firms has been narrowed but not

yet closed. While reducing its costs and improving its financial performance, the Corporation must also improve the reliability of mail service.

The Issue of Monopoly

Canada Post's monopoly (commonly referred to as an exclusive privilege), derives from Section 14(1) of the Canada Post Corporation Act, which protects the Corporation from direct competition in the movement of most letter mail. Some have argued that removal of the exclusive privilege and the resulting exposure of Canada Post to more competition would be an effective way to improve service and to complete the Corporation's commercial reorientation. The point has also been made that it would help to distance day-to-day postal operations from the political process.

There is no precedent for the removal of exclusive privilege in the experience of other countries. This suggests strongly that some form of monopoly power, typically given expression through uniform pricing, is necessary to support national postal services. The United States, the United Kingdom, Australia, Sweden, the Netherlands, West Germany, France and Japan all assign to their post office organizations an exclusive privilege covering at least standard first-class mail. None of these countries seems likely to abandon this approach in the near term. Public access to a universal postal service at a uniform rate is a basic tenet of public policy in these countries, and some form of monopoly is seen as a necessary prerequisite.

The same imperatives apply in Canada, where it is government policy that universal service at a uniform price for letter mail must remain an important principle for postal operations. As a result, removal of exclusive privilege is not an issue for consideration at this time.

On the other hand, it is evident that a corporation granted a monopoly should not abuse that privilege through, for example, subsidizing any of the services that are supposed to be competing fairly on the open market. One drawback of the present system for reviewing postal rate proposals is that it provides no assurances to the public that Canada Post competes fairly.

The Need for Improved Review

The Canada Post Corporation Act requires Canada Post to publish new or changed regulations in the Canada Gazette, after which interested parties have 60 days to make their views known to the Minister responsible for the Corporation. Following reconsideration by Canada Post's Board of Directors, the proposal goes to the Governor in Council, who has a further 60 days to accept or reject it. If no decision is made in that time, the regulation is deemed to be accepted and approved.

In recent years it has become more and more important to allow public participation in the regulatory decision-making process, and to satisfy the various parties that their interests are being adequately served. The current system does not provide for that important public participation in the setting of postal rates and services.

For Ministers and Members of Parliament, Canada Post's current regulatory system requires the devotion of extraordinary time and attention to postal matters. Their involvement has complicated the decision-making environment for postal managers. This situation has caused the Government to weigh the merits of establishing an independent body that would serve both as a forum for public discussion and the consideration of postal matters, and for the review of rates and services.

OTHER POSTAL ADMINISTRATIONS: EXPERIENCE ABROAD

In considering the options for third-party review it is useful to examine the processes used by the national postal service organizations of several other countries. The experiences of the United States, the United Kingdom and Australia are summarized here as these are most relevant to the Canadian situation.

-- All three countries converted their postal services from government departments to government-owned corporations in the wake of serious financial and service problems.

-- In each case the new corporation experienced a period of difficulty in its first years. This was followed by improvement, resulting in part from natural maturation and adjustment, and -- an important point in this context -- in part from pressures applied by external agencies.

-- Two countries, the United States and the United Kingdom, operate with greater public and user participation in postal affairs than Canada. This experience suggests that a new Canadian approach could be beneficial.

The United States

The United States Postal Service (USPS) came into being in 1970 when the Postal Reorganization Act was passed by Congress following a period of protracted labour-management conflict, soaring costs and deteriorating service. At the same time, Congress established a new body, the Postal Rate Commission (PRC), empowered to hold hearings and to make recommendations on rates and on certain questions related to postal service. Through the first half of the 1970s, the U.S. Postal Service continued to experience high deficits, caused in part by costly labour settlements. In 1976, Congress amended the Act to streamline the operations of the Postal Rate Commission and to restructure, revitalize and refinance the U.S. Postal Service.

The official target of the Postal Service is to break even. In practice, since 1979 the Service has experienced a pattern of three-year cycles marked typically by a surplus in the first year following a rate increase, close to breakeven in the second year, and loss in the third year. The cycle stems from a U.S. Postal Service strategy aimed at stabilizing rates and minimizing interaction with the Postal Rate Commission. Productivity has improved gradually, wages have increased at a rate below that of inflation, and postal rates have tracked inflation. Delivery performance has remained relatively stable.

The Postal Rate Commission

The Postal Reorganization Act states that the Postal Rate Commission was created to provide "independent recommendations to the U.S. Postal Service Board of Governors on the appropriateness of rate increases, changes to the Domestic Mail Classification Schedule, and other major service changes." The Commission reports to the Postal Service Board of Governors, which has the option of accepting recommendations, requesting their reconsideration or, by

a unanimous vote, over-ruling the Commission. The Commission's interaction with the U.S. Postal Service is adversarial by design, and relations have been stormy at times.

The PRC's role in service considerations is worthy of note. It is routinely notified by USPS management of planned changes in nationwide service, but it holds only advisory power on such matters; the USPS Board of Governors is not bound by its recommendations. When it comes to postal closures, the PRC must have evidence through complaints that some subset of users are being 'unfairly treated' before it may initiate the process to generate recommendations on the closure. As with national service matters, the USPS is not bound by the PRC's recommendations.

Very few national service questions have ever made it onto the PRC's agenda; the momentum on such matters is with the USPS, its users, and Congress. The PRC receives about 20 postal closure complaints each year, but recommends a change in course on only a few such closures. Informally, the PRC is free to offer advice on any matter at any time to the USPS.

The Commission makes "recommended decisions" on rates and classifications, and on post office closures. But it is important to note that it is not a regulatory body in the sense that term is used in Canada, and lacks many of the powers that normally go with regulatory bodies. For instance, its investigative powers are limited and it has no power to compel attendance, testimony or production of documents at its hearings. Nevertheless, the Commission's presence is credited with several positive developments:

-- It has helped give decision-makers access to a public process in which users, competitors and other interested parties can present and debate their positions.

-- Some success has been achieved in monitoring inter-product cross-subsidization, which has enhanced decision-making on prices and other product matters.

-- The presence of the Commission has stimulated an improvement in the U.S. Postal Service's costing systems.

-- Political involvement in the daily affairs of the Postal Service has declined significantly from the pre-PRC period.

On the debit side, these effects have been noted:

-- The Commission's slow response to rate requests is said to have contributed to the delay of the financial turnaround of the U.S Postal Service. These delays, and the requirement for the disclosure of data inherent in the PRC's rate examination process, are said to have hindered the Service's ability to compete effectively.

-- The quasi-judicial hearing mode used by the Commission has proved too time-consuming and expensive for small users.

-- Major users and competitors have frequently appealed the Commission's rate decisions to the courts.

The United Kingdom

Following a period of increasing postal deficits and deteriorating service, Parliament established the British Post Office as a Crown corporation under the Post Office Act of 1969, responsible for both mail and telecommunications services. Service and productivity continued to deteriorate and by the mid-1970s the postal deficit had increased dramatically. While financial performance improved in the late 1970s, following an increase in letter rates, service and productivity performance were still disappointing. A second major reorganization of the postal service occurred in 1981 when, with the passage of the British Telecom Act, the British Post Office was divested of its telecommunications responsibilities.

The British Post Office gears its operations to profitability targets. In 1977, the first year these were established, the corporation recorded its first modest profits. Since then, the Post Office has achieved its targets while holding the real rate for first-class letters constant. Service, measured in terms of meeting delivery targets, has improved significantly.

Two factors figure prominently in this success story. One is the manifest commitment of the Government to improve the performance of all Crown corporations. The other is the powerful influence, even if quietly exercised, of three external agencies: the Department of Trade and Industry, the Monopolies and Mergers Commission, and the Post Office Users' National Council.

The Department of Trade and Industry

The Department of Trade and Industry is the ministry responsible for the British Post Office. In consultation with the Post Office it sets performance targets, reviews progress toward these targets, reviews proposed capital spending, and ensures that the Post Office's corporate plans conform with Government policy.

The Secretary of State for Trade and Industry can suspend the Post Office's monopoly. The Secretary can also lift monopoly protection from specific services, and has done this in the case of overnight courier service.

The Monopolies and Mergers Commission

The activities of the Monopolies and Mergers Commission, an organization within the Department of Trade and Industry, include investigations of nationalized industries. It has twice exerted an important influence on the British Post Office's efforts to reduce costs and improve service. In 1980, its report on poor service in the London area helped bring about work changes that improved productivity significantly.

A subsequent Monopolies and Mergers Commission report was instrumental in persuading labour to accept significant responsibility for productivity improvement at the local level, with the understanding that it would share in

the resulting benefits. This has helped the British Post Office management meet its targets for cost reduction.

The Monopolies and Mergers Commission's ability to win acceptance for its recommendations stems in part from its power to recommend the removal of the British Post Office's monopoly privilege in whole or in part. This has undoubtedly promoted a willingness by management and labour to comply with the Commission's recommendations. The Commission's effectiveness also stems from its capacity to understand the detail of postal issues.

Post Office Users' National Council

The Post Office Users' National Council was created by Parliament as an independent body in the 1981 reorganization. The official "users' forum" for U.K. customers, the Council's members are appointed by the Secretary of State for Trade and Industry. By law, the British Post Office must consult with the Council on rate and service changes for ordinary letter and some other widely used services. The Council handles approximately 5 000 complaints a year and reports that it has been quite successful in encouraging the Post Office to resolve problems. One frequently cited aspect of the Council's usefulness is that it has allowed Members of Parliament, Ministers and government officials to disengage themselves from the day-to-day affairs of the Post Office.

Australia

In 1975, Australia Post and Telecom Australia were converted from a combined government department to individual Crown corporations. The business turn-around of Australia Post was reasonably rapid after it became an independent entity, at which time it had benefited from a significant increase in postal revenues. Since 1975 the financial and operating performance of Australia Post has improved dramatically. From 1976 to 1983 productivity rose consistently. As a result, although rates fell slightly and wages kept pace with inflation, the corporation remained profitable in that period.

The Australian Government has provided steady direction in postal affairs and has followed a consistent wage and benefits policy. Australia Post has been influenced particularly by two government agencies: the Conciliation and Arbitration Commission, and the Prices Surveillance Authority.

The Conciliation and Arbitration Commission

The Conciliation and Arbitration Commission is responsible for settling certain labour disputes, for setting national wage guidelines and, through a process of binding arbitration, for negotiating work rules. Its policies have been influential in Australia Post holding its wage agreements to no more than the rate of inflation. For the most part, the Commission's decisions have supported Australia Post's efforts to end restrictive work practices and contain costs.

Prices Surveillance Authority

The Prices Surveillance Authority reviews rate increases proposed by certain Australian organizations with monopoly status. In the postal area, it reviews the Australian equivalent of first- and second-class rates. It is not empowered to block increases and does not have the staff or funding to conduct in-depth investigations. Nevertheless, its recommendations are politically influential; changes recommended by the Authority have reduced the rapid increases in registered publication rates requested by Australia Post in an effort to make this service pay its full cost. Only a cursory review is given to general rate proposals however, and, since 1983, the Authority has consistently approved all rate increases. All general rate increases have been below annual inflation levels.

Lessons for Canada

Analysis of postal operations in the United States, the United Kingdom and Australia suggests that improvement in postal corporation performance is associated with two factors:

-- Government commitment to change; and

-- the presence of external organizations which, by various means depending on the country, serve as an independent review mechanism, as forums for public participation, and a channel for public complaints. They appear to reduce the need for political involvement, and generate pressure on the postal companies to improve performance.

Both of these factors are relevant to Canada. The first factor is present. The Government of Canada, in its 1984 Agenda for Economic Renewal, stated its objectives for Crown corporations would be:

-- To set new standards for sound management and fiscal performance.

-- To achieve financial discipline and efficiency.

-- To determine how the financial burden on government could be reduced.

-- To consider the appropriateness of the government's investment mix, and to review the level of support provided by the public treasury.

Consistent with that policy, the Government has approved Canada Post's initiatives for long-term commercial viability, and its efforts to provide an efficient, cost-effective postal system. These objectives are embodied in Canada Post's last three corporate five-year plans that aim at profits in 1988/89 and beyond.

However, the second factor is missing in Canada. There is presently no external agency in place to focus public input or to serve as a forum for public participation.

EVOLUTION OF THE THIRD-PARTY REVIEW CONCEPT IN CANADA

The first Bill to establish a postal Crown corporation, introduced in 1978, died on the Order Paper with the change of Government in the following year. It included provisions for a regulatory body that would review postal rates. The Bill that eventually established Canada Post provided for a review by the Canadian Transport Commission of rates that were protested. This provision was removed before the Bill passed, partly because of a concern that introduction of a third-party regulator combined with conversion to Crown corporation status would be too much change at one time.

The Current System of Regulation

The Canada Post Corporation is presently subject to a number of regulatory controls. These mechanisms, outlined below, include a system for the Governor in Council approval of changes to Canada Post regulations, including those that prescribe postage rates.

-- Canada Post answers, through the Minister responsible for the Corporation, to Parliament. Summaries of Canada Post Corporation's approved corporate plans, annual reports and budgets are submitted to Parliament. The Parliamentary Committee on Government Operations regularly reviews Canada Post's activities and performance.

-- As noted earlier, the Act requires Canada Post to publish new or changed regulations in the Canada Gazette, after which interested parties have 60 days to make their views known to the Minister. Following reconsideration by Canada Post's Board of Directors, the proposal goes to the Governor in Council, who has a further 60 days to accept or reject it. If no decision is made in that time, the regulation is deemed to be accepted and approved. The Act requires the Corporation to comply with all ministerial directives and establishes Governor in Council appointments of Chairman, President and Board Members.

-- The Financial Administration Act gives the Government extensive powers over all Crown corporations. Canada Post must comply with all Governor in Council directives, and must submit an annual operating and capital budget, through its Minister, for Treasury Board approval. It must also submit an annual corporate plan, which Treasury Board forwards, with its recommendations, to the Governor in Council for approval. Also required is a five-year corporate plan outlining objectives and strategies. The Act requires the Corporation to submit to a special examination, usually by the external auditor, at least once every five years to confirm management efficiency, quality of performance and compliance with the law and with Government directives.

-- For all postal rates and corporate behaviour not established or prescribed by regulation or directive, Canada Post is subject, like any other Canadian corporation, to the provisions of the Competition Act.

-- Canada Post's latitude in shaping rates and services is limited by the willingness and ability of users of the service to accept or adapt to

these changes. Many Canada Post services compete directly with the private sector and are subject to the discipline of the marketplace.

Representations on Rate Increases and Services

There is clear evidence that Canada Post's customers seek a greater voice in decisions about rates and services. Representations from users and major associations have recommended the establishment of an independent body to review rate proposals from Canada Post and to consider representations from interested parties. Responding to the proposed 1987 Postal Rate Schedule, some major mail users called for Canada Post and the federal government to set up an independent review board to hear briefs from users. Suggestions included establishment of an independent body, that this role be filled by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), and that the body's terms of reference include quality of service.

Concern about the existing arrangements is not limited to large users of the service. Parliamentarians in general and Cabinet Ministers in particular find the system demanding and time-consuming. The approval of rate applications involves the examination of substantial financial and operational detail. Under the Canada Post Corporation Act, Cabinet must approve all regulations, including those that deal with the most technical issues.

Canada Post's management shares public concern about the adequacy of channels available for consultation. The existing system does not provide the Corporation with a reasonable opportunity to confront its critics, to explain its performance, or to justify its actions and policies.

Government Reviews and Studies

The Marchment Report

Appointed in 1985 by the Minister responsible for Canada Post, the Marchment committee was asked to assess the Corporation's legislative mandate, policies and practices, and to report on future needs.

In its report, the committee made 43 recommendations, many of which are being implemented by Canada Post and two of which are particularly relevant to this discussion:

-- "That the Corporation be regulated in its rate increases by a neutral third-party agency, and that the third party be limited in its regulation to the compliance of the Corporation with its mandate for self-sufficiency."

-- "That there be no appeal to Cabinet from decisions of the third-party regulator."

The Task Force on Program Review (The Nielsen Task Force)

The Nielsen Reports of 1985 dealt with postal services in Canada under two headings. In the report on "Services and Subsidies to Business," the Task Force said:

"(Canada Post's) monopoly should be regulated in the same manner a telephone or telegraph carrier is regulated by the CRTC. Any change in service or rates should be authorized only after public hearings, full financial disclosure and accountability.

"The methods used by Canada Post to generate more revenue should be closely watched to ensure that federal subsidization does not permit unfair competition in new activities.

"All subsidies to Canada Post should be consolidated to ensure visibility (by the government)."

The report on "Regulatory Programs" recommended a review of the existing regulatory process and of Canada Post's mandate at the end of the Corporation's first five-year planning period. If there were no turnaround in service and financial performance by then, the Government should consider deregulation, public utility regulation or modest, market-oriented regulatory reform.

OPTIONAL MODELS FOR THIRD-PARTY REVIEW

Canada Post enjoys a monopoly in the letter mail market. Many would argue it presently requires that monopoly. But clearly some form of counterbalance is needed to help provide the discipline that, in other situations, is supplied by competition.

Indeed, the absence of such a counterbalance is unusual for a Canadian corporation in this situation. Virtually all monopolies which offer such a necessary service to Canadians do so under some form of independent, external regulation. Regulatory agencies oversee most telephone and telecommunications carriers, most electric and gas utilities and many pipeline companies.

The scope of these overseeing bodies varies. In some cases, such as Ontario Hydro (where the relevant agency is the Ontario Energy Board), the powers are largely advisory. Most agencies, however, have important decision-making authority. An example is the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission with its broad powers over telephone rates and service.

Some boards also have important responsibilities to provide policy advice. The National Energy Board, for instance, is required to study and to keep its responsible Minister informed about trends in its field of interest. The new National Transportation Agency, successor to the Canadian Transport Commission, must report annually on competition in the transport sector.

Nothing in the experience of these bodies suggests that they can solve all of the complex problems associated with the operation of a monopoly service. But the evidence does point out that an independent body provides a better and more credible counterbalance to monopoly status than the current regulatory and accountability systems. Studies of the experience of other countries, mentioned earlier, lead to similar conclusions.

Important issues must be addressed concerning the scope and powers of third-party review. Should the third-party advise or should it regulate? Which particular products and services should be subject to its review? What types of hearings should it initiate on each of these matters? If it is to have decision-making power, what appeal procedures should apply?

Design Considerations

Two third-party approaches are discussed below: an advisory board or a regulatory agency. In either case, the design should embody the following characteristics:

Consistency: In function and objectives, the third-party should conform with wider Government policies of removing obstacles to growth, increased efficiency, sound fiscal management, "smarter" regulation, and support of increased competition. It should also maintain a rigorous respect for Canada Post's legislated mandate and powers, and management responsibilities.

Accessibility: It should encourage participation from all users of the postal services on issues of interest to them.

Efficiency: It should contribute to improved efficiency in the national postal system.

Competition: It should foster Canada Post's competitiveness in both regulated and non-regulated products.

Regulatory simplicity: It should have a well defined mandate, a simple procedure and as little formality as can be achieved, consistent with fulfilment of its role.

Independence: It should be as independent as possible.

Timeliness: It should reach decisions without delay, yet still provide the lead time necessary for consultation on proposed changes in rates, services and regulations.

A third-party review agency would not find itself in conflict with established labour/management processes. It would take labour costs as presented as a component of revenue requirement.

Advisory Boards

The powers of advisory boards vary from limited to extensive. The mandate of advisory boards can include advice on rates and services -- virtually any matter on which the board has competency. In all cases, the boards have the power to recommend rather than decide.

An example of a postal advisory board that has only moderate powers is the Post Office Users' National Council in the United Kingdom. This modest-sized, low-cost agency has limited resources for research, but does hold public hearings and issues frequent public reports and comments on its work and findings. It has the statutory right to be consulted on rate and major service changes. It has established itself as a respected source of advice and commentary on postal rates and services, and on customer problems. It has done a particularly good job of ensuring that the voice of the small customer is heard on postal issues.

An example of an advisory board with more extensive powers is the Postal Rate Commission in the United States, with its detailed investigations and quasi-judicial hearings. The Commission's recommendations can be overturned only by a unanimous vote of the United States Postal Service Board of Governors.

For purposes of discussion, this paper presents a model of an advisory board with powers that lie between the two examples just cited. It would embody the following characteristics:

-- created by an Act of Parliament with members appointed by the Governor in Council,

-- supported by a small professional staff of analysts and administrators,

-- hold public hearings and conduct research,

-- provided with supporting rate and service information by Canada Post, with the power to invite witnesses and the production of evidence,

-- examine complaints by customers and competitors of Canada Post, and refer to the Corporation, with or without recommendations, representations which it could not incorporate into its hearings,

-- issue public reports of its findings and recommendations,

-- use its high visibility to focus public attention on unresolved complaints or categories of complaints, promoting their resolution through persuasion and publicity.

The advisory board's mandate could include both rates and services. It could direct its recommendations either to the Governor in Council or to the Board of Directors of Canada Post.

The provision of recommendations to the Governor in Council increases the independence of the advisory board from the Corporation. Possibly, it would be easier to encourage the involvement of users in an agency with such independence.

On the other hand, direct communication of recommendations to the Board of Directors of Canada Post would provide direct market input to the Corporation. Such an arrangement would promote responsiveness in planning, and in the monitoring of postal performance.

Regulatory Agencies

The regulatory type of agency is more common in Canada than the advisory model and requires minimum elaboration here.

Typically, Canadian regulatory agencies are more concerned with rates than with services. However, it is not uncommon for regulators to consider service indicators in the examination of rate proposals, or to provide policy advice to Government on service matters.

An important difference between a regulatory agency and an advisory board is that the former decides rather than recommends. Subject only to judicial review and other appeal processes, its decisions would be final. Like advisory boards, regulatory agencies may base their decisions on judicial hearings and sworn testimony. Agencies of this kind usually have the power to subpoena information and to examine and cross-examine witnesses. Built into this approach is a strong requirement for "proof" and "reasoned arguments" in the legal sense, based on evidence filed and examined. A regulatory agency would need an extensive professional staff of lawyers, economists and accountants to meet these requirements.

Its "rate" activities would involve three complementary functions:

-- Determination of the Corporation's revenue requirements, including operating and capital costs, allowances for taxes and return on invested capital.

-- Assessment, on the basis of this analysis, of Canada Post's projection of its future revenue needs during the period for which rates are to be set.

-- Review of Canada Post's estimate of its revenues and costs on a product-by-product basis to establish whether there is cross-subsidization between regulated and non-regulated products.

The regulator could either approve, adjust or reject the prices proposed for products under its jurisdiction. Additionally, the regulator could be given the responsibility to advise or decide on certain service matters.

One option would be to assign regulation of postal rates and services to an existing body such as the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission or the National Transportation Agency. Another would be to establish a new regulatory body similar in function to these federal agencies.

Mandate: Rates, Services; Rates and Services Together

Rates

A third-party authorized to scrutinize the setting of postal rates would require a precise definition of the items subject to its review. Here too, various options exist. For instance:

-- Limit coverage to items for which the Corporation now enjoys exclusive privilege; these include most categories of letter mail and account for about half of its earned revenue.

-- Focus on items currently regulated by the Governor in Council. These include, for instance, most categories of letter mail, unaddressed admail, parcel mail and add-on services such as registered mail, and account for about 70 percent of revenues.

The intention would be to limit the review of rates to products and services for which Canada Post is insulated from the discipline of the marketplace, and to allow competition in as many areas as possible. In these latter areas, Canada Post would be bound by the provisions of the Competition Act, which protects the public and business against anti-competitive practices. Conversely, those Canada Post rates that were subject to third-party review would be outside the scope of the Competition Act.

Rate hearings would be initiated in response to a request by Canada Post for a rate increase.

It is important to recognize that delay in reaching decisions on postal rates could be costly for Canada Post and perhaps user groups. Speed of response would be a vital design specification for any third-party review mechanism.

Services

A third-party should focus on certain aspects of general postal service, and specifically on national aspects of access and delivery. Access concerns the "where" and "when" of postal service, and includes such matters as the location and hours of operation of retail postal counters, and the location of mailboxes. Delivery is about the "how" of service; the methods Canada Post employs to get the mail to recipients. This includes policies on delivery, supermailboxes and lockboxes, for example.

The third-party could expect input from many groups including associations, municipalities, corporations, individual customers and a wide variety of user groups. The agency's normal role would involve holding hearings on issues of national consequence, while referring other representations, with or without recommendations, to Canada Post. It would produce public reports of its findings.

It would be important that the third-party concern itself with issues of national scope; for instance, urban and rural delivery and alternatives for access to postal services in rural areas. It should not become involved in local or individual problems, except in cases with clearly national implications.

It would be equally important that the third-party be specifically charged with the responsibility to respect the integrity of Canada Post as a self-sufficient business entitled to the same degree of viability and earnings as any other regulated utility. This would require that any decision or recommendation the agency makes to change service should be accompanied by the adjustment of postal rates needed to cover costs, with due consideration of any gains through improved productivity or efficiency.

The third-party could be asked to undertake service hearings by either the Government or Canada Post Corporation, or perhaps it could be empowered to initiate service hearings.

Rates and services together

There are good reasons why an advisory board or a regulatory agency should be empowered to examine issues related to both rates and services.

The price of stamps and other postal products and services is directly linked to the cost of operating the postal business. One affects the other, and a realistic examination of alternative postal services calls for a thorough, considered analysis of related costs and the impact of each alternative on postal rates. In a very real sense, good business judgment and the public interest must be brought to bear.

The fact that the same, independent third-party oversees both rates and services would reinforce Canadians' confidence that they get the level and

quality of service for which they pay. Similarly, the realities of running a healthy business are such that budgetary limitations often do force trade-offs between services and available revenues. The key is to find the right balance, in the broadest public interest.

Timing and Costs

Timing

An advisory board could be established within several months and make recommendations or provide advice on any future rate adjustments or service issues.

For a regulatory agency, allowing for preparation time by that body, Canada Post and other participants, the first hearing on rates would probably not take place until 24 months after the passage of legislation. The frequency of hearings would depend on the Corporation's need for rate increases.

Similarly, up to two years could be required for a fully developed regulator to become capable of thorough deliberations on service issues.

For service issues of urgent national concern, the regulator could probably conduct early hearings with much less delay, but would have to rely on the cost and market information available at the time. This might not be precise or complete enough to permit a thorough cost-versus service analysis.

Costs

The total cost of the third-party would depend on several factors:

-- Scope of its mandate.
-- Issues covered.
-- Geographical presence required.
-- Process for hearings.
-- Number, competence and permanence of staff assigned.
-- Frequency and intensity with which issues are addressed.

At one extreme would be an advisory board at a cost of about a million dollars a year. At the other would be a regulator with rate and service responsibilities, at about $15 million annually.

For example, establishment of an advisory board along the lines of the British Post Office Users' National Council would probably cost $1 to $2 million a year. The other advisory board, the U.S. Postal Rate Commission, has an annual budget of about $5 million (U.S.) and employs some 60 people as well as contracted resources. In Canada, for example, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission has an annual budget of $27 million and 400 person-years -- to cover both its broadcasting and telecommunications responsibilities. A postal regulator would likely cost somewhere between $5 million and $15 million annually, depending on its mandate and whether its activities were part of those of an existing federal regulator.

These costs should be considered in the context of Canada Post's revenues of approximately $3 billion a year. The items for which the Corporation has exclusive privilege power bring in approximately $1.5 billion.

Appeal and Review Processes

Since an advisory board would not be making decisions, there could be no appeal or judicial review of its recommendations. But a body responsible by law for advising those who make final decisions may be required to demonstrate fairness of treatment to those whom its recommendations affect. If this requirement were not fulfilled, the agency would be subject to judicial scrutiny under Section 18 of the Federal Court Act. Under this section the Court can quash a recommendation, prohibit the body from exercising its powers in a certain way, or compel it to act in a manner prescribed by the Court.

On the other hand, legislation establishing a regulator might make no specific provision for appeal. The only recourse to its decisions would be judicial review under Section 28 of the Federal Court Act. This would apply where the body was alleged to have exceeded its jurisdiction, denied natural justice, capriciously interpreted evidence, or erred in point of law.

Alternatively, the legislation could be specific on the matter of appeals, defining an appeal process that might include any mix of the following three components:

-- Provisions for a regulator to reconsider its own decisions would be available when there were significant grounds for doubting the correctness of a decision. Any party to the original hearing could request the reconsideration within a prescribed time limit (for example, 30 days).

-- Through an appeal process very similar to that now in existence for other federal regulators, the Governor in Council could, within a specified time limit, vary, rescind, refer back or otherwise modify the implementation of the regulator's decision. The Governor in Council could do this either in response to an appeal or on its own initiative.

-- The legislation could specify that decisions of the regulator could be appealed to the Federal Court of Appeal, which could replace the regulator's decision with its own.

A COMPARISON OF ADVISORY BOARDS AND REGULATORY AGENCIES

The fundamental choice to be made about an independent review body is whether it should be advisory or regulatory. The principal advantages of each alternative are listed below.

An advisory board, providing counsel on rates and services, would have the following advantages:

- low-cost accessibility to all users,
- low operating costs,
- ready implementation,
- ability to consider issues and make recommendations quickly and without lengthy appeal processes,
- no significant reduction of Canada Post's management flexibility,
- preservation of the Government's flexibility in decision-making,
- consistency and depth of understanding,
- public and intervenor confidence.

A regulator would offer the following advantages:

- a degree of autonomy sufficient to reduce the current involvement of politicians and the Government in service and rate decisions,
- a quantified balancing of interest between postal rates and elements of service,
- consistency and depth of understanding,
- public and intervenor confidence.

An advantage common to both approaches is that either would reduce the demands now made on politicians to get involved in handling postal complaints and decisions. Both would improve the knowledge base on which decisions about rates and services could be made. Both feature improved public participation.

SUMMARY

Other, similar postal organizations are subject to some form of independent scrutiny of rates and services. In various forms other countries -- those in the United States, Britain and Australia, for example -- have sought to balance monopoly powers deemed necessary to postal service with independent review agencies, and have done so with positive results.

Introduction of a third-party review agency in Canada could make a similarly significant contribution to the development of the nation's postal service. It would meet the need for a counterbalance to the monopoly privileges enjoyed by Canada Post. By providing a forum for public involvement and an official channel for complaints, it would curb the growing problem of political involvement in the day-to-day operations of the postal service. It could also promote financial responsibility and market sensitivity in services and rates.

The design of a third-party agency to meet Canadian needs entails several choices. The most fundamental are these: should the body be advisory or should it be a regulator, with decision-making powers? If advisory, should it report its recommendations to the Government or to the Board of Directors of Canada Post? Should it focus exclusively on rates or should it also consider issues of service? What would be the most appropriate appeal and review process? How would the agency be funded?

The other, more general requirement is that the design of a third-party conform with the Government's key policy objective of "regulating smarter." Any third-party review agency should ensure public access and participation. Its mandate and its process should be as simple as possible, consistent with the effective performance of its role.

No single model for third-party review stands out as superior on all counts. The best choice would depend on the importance assigned to the various objectives set for the process. And, it is quite possible that the most appropriate new regulatory regime for Canada Post could feature characteristics from both advisory boards and regulators.

It is important to hear now what postal users have to say about the matters raised in this paper. Only with such input can a final decision on the appropriate form of third-party review be made.

RÉVISION PAR UN GROUPE INDÉPENDANT DES TARIFS ET SERVICES DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES

DOCUMENT DE TRAVAIL

Consommation et Corporations Canada
Consumer and Corporate Affairs Canada

Canada

RÉVISION PAR UN ORGANISME INDÉPENDANT DES TARIFS ET SERVICES DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES

DOCUMENT DE TRAVAIL

CONSOMMATION ET CORPORATIONS CANADA

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988
N° de cat. RG-47-2/1988
ISBN 0-662-55768-9
C&CC n° 197 100006 B 88-03

le 28 mars 1988

Le présent exposé vise à stimuler le débat sur l'établissement éventuel d'un processus d'examen distinct par un organisme indépendant des tarifs et services de Postes Canada.

Ces dernières années, le besoin d'un tel processus et, plus particulièrement, d'une participation accrue du public aux décisions en matière de tarification et de services a été ressenti de façon assez générale.

Plusieurs rapports récents et plusieurs études du gouvernement renferment des recommandations à cet égard. Les usagers des services postaux ont réclamé la création d'un organisme de contrôle indépendant. Des recherches menées récemment sont venues confirmer l'adhésion du public à cette notion.

Tout changement devant être apporté au système actuel qui régit Postes Canada devra tenir compte de l'objectif d'"efficacité" que s'est fixé le gouvernement en matière de réglementation. Pour être plus intelligente, cette réglementation doit permettre au public d'avoir plus largement accès au processus réglementaire. C'est là, à mon avis, le point charnière de tout organisme de contrôle indépendant : donner aux Canadiens l'occasion de participer, au sein d'un forum indépendant, à l'examen d'un service national important et aux discussions que suscite cette question.

C'est dans cet esprit que j'exhorte tous ceux qui s'interessent au domaine des postes de prendre part au débat actuel.

Harvie Andre
Ministre de la Consommation et des corporations et
Ministre responsable de la société Postes Canada

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
POSTES CANADA : QUELQUES RENSEIGNEMENTS DE BASE	2
. Vers l'autosuffisance	2
. La question du monopole	3
. Le besoin d'améliorer le processus d'examen	3
L'EXPÉRIENCE DES SERVICES POSTAUX À L'ÉTRANGER	5
. Les États-Unis	5
. Le Royaume-Uni	7
. L'Australie	9
. Leçons pour le Canada	9
ÉVOLUTION DE LA NOTION D'EXAMEN PAR UN ORGANISME INDÉPENDANT	11
. Le régime de réglementation actuel	11
. Protestations contre les augmentations tarifaires et les services	12
. Examens et études du gouvernement	12
ORGANISME DE CONTRÔLE INDÉPENDANT	14
. Considérations touchant la conception	15
. Commissions consultatives	15
. Organismes de réglementation	17
. Mandat : tarifs, services; tarifs et services	18
. Mise en oeuvre et coûts	20
. Appels et examen	21
COMPARAISON DES COMMISSIONS CONSULTATIVES ET DES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION	23
RÉSUMÉ	24

INTRODUCTION

Le présent document a pour objet de circonscrire le débat sur l'établissement éventuel d'un mécanisme d'examen distinct par un organisme indépendant des tarifs et services de la Société canadienne des postes et de susciter la participation des usagers des services postaux.

Depuis quelques années, les Canadiens s'intéressent davantage aux prix imposés et aux services offerts par cette institution nationale. Le volume du courrier continue d'augmenter de façon constante. De plus, avec la consolidation de la nouvelle société postale, il convient d'envisager des moyens d'accroître la participation des usagers dans la planification des tarifs et des services.

Le présent document comporte un examen du mode actuel de réglementation de la Société, un aperçu de la situation dans d'autres pays qui ont mis sur pied un mécanisme d'examen indépendant et des options pour l'introduction d'un mécanisme semblable au Canada.

Plus précisément, le document étudie le genre de mécanisme d'examen indépendant qui répondrait le mieux à l'intérêt du public pour ce qui est :

-- de créer un forum ouvert à l'intention des usagers dans lequel seraient discutées les questions relatives aux tarifs et aux services et examinés les rapports coût/service appropriés;

-- de réduire les pressions actuelles favorisant l'intervention politique dans les opérations postales.

POSTES CANADA : QUELQUES RENSEIGNEMENTS DE BASE

La Société canadienne des postes a été créée en octobre 1981, avec la proclamation de la Loi sur la Société canadienne des postes.

Cette loi comporte trois aspects qui nous intéressent particulièrement :

-- La Loi crée un conseil d'administration chargé d'assurer "la direction et la gestion des affaires de la Société".

-- La Loi confère à la Société "le privilège exclusif du relevage et de la transmission des lettres et de leur distribution aux destinataires".

-- Aux termes de la Loi et sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil (dans la pratique, du Cabinet), la Société "peut par règlement [...] prendre toute mesure utile, dans le cadre de la présente loi, à l'efficacité de son exploitation".

Postes Canada est l'une des plus grandes entreprises au pays, et la diriger constitue un défi de gestion de taille. Ses recettes s'élèvent à quelque trois milliards de dollars par année et elle a presque 62 000 salariés à plein temps et à temps partiel. Pour ce qui est des opérations, Postes Canada est responsable de faire parvenir presque huit milliards d'objets de correspondance annuellement à plus de dix millions de destinataires. La marge d'erreur est mince. Par exemple, il suffirait que 0,5 % du courrier soit mal trié pour que 40 millions d'objets soient mal acheminés pendant l'année.

Vu la taille et l'importance de la Société canadienne des postes, ses tarifs et services suscitent l'intérêt et les préoccupations. Les Canadiens s'intéressent aux services postaux et à ce qu'ils leur coûtent. C'est dans ce contexte que le ministre responsable des postes cherche un meilleur moyen d'assurer l'examen public des tarifs et services postaux. À mesure que les services postaux canadiens s'adaptent aux réalités commerciales d'aujourd'hui, le besoin de donner au public et aux usagers un moyen efficace de se faire entendre s'intensifie. À l'exemple de ceux des autres pays, les usagers des services postaux du Canada pourraient bénéficier d'un accès direct au processus décisionnel dans un forum où seraient prises en considération les forces du marché.

<u>Vers l'autosuffisance</u>

Depuis sa création en 1981, la Société canadienne des postes est aux prises avec le défi de se transformer de ministère en société commerciale, transformation qui a exigé des changements profonds tant sur le plan des opérations qu'au chapitre des principes directeurs.

Au cours des dernières années, l'objectif de l'autofinancement et de l'adaptabilité de l'organisme a pris une importance de plus en plus grande. Des progrès notoires ont été enregistrés : entre 1984-1985 et 1986-1987, le déficit de Postes Canada est passé de 395 à 129 millions de dollars. En 1988-1989, la direction de Postes Canada s'attend à réaliser des profits.

Depuis février 1982, la majoration du tarif des lettres de première classe est demeurée en-deçà du taux d'inflation, et la productivité s'est accrue considérablement. Néanmoins, il reste beaucoup à faire. Sur le plan des salaires et de la productivité, l'écart entre la Société et les entreprises privées subsiste toujours, bien qu'il se soit rétréci. Tout en réduisant ses coûts et en améliorant sa performance financière, la Société doit aussi améliorer la qualité du service postal.

La question du monopole

Le monopole de Postes Canada (communément appelé "privilège exclusif") est énoncé à l'article 14(1)* de la Loi, en vertu duquel la Société est à l'abri de la concurrence directe pour ce qui est du mouvement de la plupart des lettres. Certains ont fait valoir que l'abolition du privilège exclusif, exposant Postes Canada à une plus grande concurrence, serait un bon moyen d'améliorer le service et de bien asseoir la vocation commerciale de la Société, tout en éloignant les opérations postales courantes des influences d'ordre politique.

L'étude de la situation dans d'autres pays n'entérine pas ce point de vue, puisqu'elle laisse nettement voir que le soutien des services postaux nationaux suppose une certaine forme de monopole, qui se traduit habituellement par une tarification uniforme. Les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la Suède, les Pays-Bas, l'Allemagne fédérale, la France et le Japon ont tous conféré à leurs services postaux un privilège exclusif, à tout le moins pour ce qui est du courrier de première classe. Il est peu vraisemblable que l'un de ces pays abandonne cette approche. L'accès du public à un service postal national avec tarif uniforme est un des principes de base de la politique postale de ces pays, et une certaine forme de monopole est tenue pour nécessaire à cet égard.

Les mêmes exigences s'appliquent au Canada, où la politique gouvernementale impose, en tant que principes directeurs des opérations postales, l'universalité du service et l'uniformité du tarif applicable aux lettres. Par conséquent, l'abolition du privilège exclusif n'est pas une solution envisageable à l'heure actuelle.

Par ailleurs, il est évident qu'une société jouissant d'un monopole ne doit pas abuser de ce privilège, en subventionnant, par exemple, des services censément offerts en situation de concurrence sur un marché ouvert. L'un des désavantages du système actuel d'examen des propositions de tarifs postaux est qu'il ne comporte aucune garantie, pour le public, que Postes Canada se livre à une concurrence loyale.

Le besoin d'améliorer le processus d'examen

Aux termes de sa loi constitutive, la Société canadienne des postes doit publier dans la Gazette du Canada ses règlements, nouveaux ou modifiés, après quoi les parties intéressées ont 60 jours pour communiquer leurs observations

au ministre responsable. Après réexamen du texte par le conseil d'administration de la Société, la proposition est transmise au gouverneur en conseil, qui dispose de 60 jours pour l'accepter ou la rejeter. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise, le règlement est réputé accepté et approuvé.

Au cours des dernières années, il est devenu sans cesse plus important de donner au public l'occasion de participer aux décisions de réglementation et de convaincre les diverses parties que leurs intérêts sont protégés comme il se doit.

L'actuel système de réglementation de Postes Canada exige que les ministres et les députés consacrent beaucoup d'attention et de temps aux questions postales, ce qui a compliqué le contexte décisionnel dans lequel travaillent les responsables des postes. Cette situation a amené le gouvernement à étudier l'utilité de créer un organisme indépendant qui servirait de forum tant pour le débat public et l'étude des questions postales que pour l'examen des tarifs et des services.

L'EXPÉRIENCE DE SERVICES POSTAUX À L'ÉTRANGER

Pour faire étudier les diverses formules d'examen par un organisme indépendant, il est utile de voir comment procèdent les services postaux de divers pays industrialisés. L'expérience des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie étant jugée la plus pertinente à la situation canadienne, elle est exposée ci-après.

-- Ces trois pays ont opéré la conversion de ministères en sociétés d'État pour leurs services postaux, à la suite de graves problèmes financiers et opérationnels.

-- Dans chaque cas, la société nouvellement créée a éprouvé des difficultés pendant ses premières années. Par la suite, il y a eu amélioration de la situation, amélioration en partie attribuable au processus naturel de maturation et d'adaptation et, point important dans ce contexte, à des pressions exercées par des organismes externes.

-- Deux pays, à savoir les États-Unis et le Royaume-Uni, font appel plus qu'au Canada à la participation du public et des usagers dans les affaires postales. Cela laisse entendre qu'une nouvelle approche pourrait être bénéfique au Canada.

Les États-Unis

C'est en 1970, avec l'adoption par le Congrès du Postal Reorganization Act qu'a été créé le Service postal des États-Unis, à la suite d'une période marquée par un conflit de travail prolongé, une augmentation vertigineuse des coûts et une détérioration du service postal. Par la même occasion, le Congrès a créé un nouvel organisme, soit la Commission des tarifs postaux, habilité à tenir des audiences et à formuler des recommandations sur les tarifs postaux et sur certaines questions touchant le service postal. Au cours de la première moitié des années 70, le Service postal des États-Unis est demeuré fortement déficitaire, en partie à cause du règlement onéreux des conflits de travail. En 1976, le Congrès a modifié la loi en vue de rationaliser les opérations de la Commission des tarifs postaux et de restructurer, revitaliser et refinancer le Service postal des États-Unis.

Le Service postal des États-Unis s'est officiellement fixé l'objectif de faire ses frais. En réalité, il fonctionne depuis 1979 suivant un cycle de trois ans généralement caractérisé, la première année, par un excédent qui fait suite à une augmentation des tarifs, la deuxième année, par un quasi-seuil de rentabilité et, la troisième année, par un déficit. Ce cycle est le résultat d'une stratégie du Service postal des États-Unis conçue en vue de stabiliser les tarifs et de réduire au minimum les rapports avec la Commission des tarifs postaux. La productivité s'est accrue progressivement, l'augmentation des taux de salaire est restée sous la barre du taux d'inflation et les tarifs postaux ont suivi la courbe de l'inflation. La performance au niveau de la distribution est demeurée relativement stable.

La Commission des tarifs postaux

Aux termes du Postal Reorganization Act, le mandat de la Commission des tarifs postaux consiste à soumettre des "recommandations objectives au conseil d'administration du Service postal des États-Unis sur l'opportunité d'augmenter les tarifs, de modifier le Programme de classification du courrier intérieur et de faire des changements majeurs dans d'autres services". La Commission relève de ce conseil d'administration qui a le choix d'accepter des recommandations, de demander qu'elles soient réexaminées ou, à l'issue d'un vote unanime, de rejeter les recommandations de la Commission. Les rapports de la Commission avec le Service postal des États-Unis sont par définition des rapports d'affrontement, et les relations ont parfois été orageuses.

Il convient de souligner le rôle de la Commission en ce qui a trait au service. La Commission est systématiquement avisée par la direction du Service postal de tout changement prévu au niveau du service à l'échelle nationale, mais elle ne possède qu'un pouvoir consultatif à l'égard de telles questions; le conseil d'administration du Service postal n'est en aucune façon lié par ses recommandations. Lorsqu'il est question de fermer un bureau de poste, la Commission doit pouvoir prouver, au moyen de plaintes, que certains groupes d'usagers sont "traités de façon injuste" avant de pouvoir commencer à formuler des recommandations au sujet de la fermeture. Tout comme pour les questions concernant le service à l'échelle nationale, le Service postal des États-Unis n'est pas lié par les recommandations de la Commission.

Jusqu'ici, très peu de problèmes concernant le service à l'échelle nationale ont figuré à l'ordre du jour de la Commission; de telles questions se règlent essentiellement au niveau du Service postal des États-Unis, des usagers et du Congrès. La Commission, qui est saisie chaque année d'à peu près vingt plaintes relatives à des fermetures, recommande rarement le maintien en opération des bureaux de poste appelés à disparaître. Officieusement, la Commission peut en tout temps conseiller le Service postal sur quelque problème que ce soit.

La Commission soumet des "décisions recommandées" au sujet des tarifs, des classifications et des fermetures de bureaux de poste. Il faut toutefois souligner que la Commission n'est pas un organisme de réglementation au sens de l'expression utilisée au Canada et qu'elle ne jouit pas de la majorité des pouvoirs qui sont habituellement conférés à de tels organismes. Par exemple, ses pouvoirs d'enquête sont limités et elle n'est pas habilitée à obliger quiconque à assister, à témoigner ou à produire des documents à ses audiences. Néanmoins, la présence de la Commission a donné lieu à plusieurs résultats positifs :

-- Elle a contribué à donner aux dirigeants l'accès à un processus public qui permet aux usagers, aux concurrents et à d'autres intéressés de faire valoir et de défendre leurs opinions.

-- Un certain progrès a été réalisé au niveau du contrôle de l'interfinancement des divers produits, ce qui a favorisé la prise des décisions au chapitre des prix et d'autres questions concernant les produits.

-- Le Service postal des États-Unis a amélioré ses systèmes de contrôle des coûts.

-- Il y a moins d'ingérence politique dans les affaires courantes du Service postal depuis la création de la Commission.

Des répercussions négatives ont également été relevées :

-- Le temps que met la Commission pour répondre aux demandes concernant les tarifs aurait retardé le redressement financier du Service postal. Ce retard, lié à la divulgation obligatoire inhérente aux audiences publiques, aurait empêché le Service de livrer une concurrence efficace.

-- Les audiences de nature quasi judiciaire que tient la Commission se sont révélées trop accaparantes et trop coûteuses pour les petits usagers.

-- Les grandes sociétés, qui sont des usagers et des concurrents du Service postal, ont souvent interjeté appel auprès des tribunaux des décisions rendues par la Commission au sujet des tarifs.

Le Royaume-Uni

À la suite d'une période de déficit croissant des postes et d'une détérioration du service, le Parlement a créé, en vertu du Post Office Act de 1969, une société d'État, le Bureau de postes britannique, qui est responsable des services de la poste et des télécommunications. Le service et la productivité ont continué de décliner et, au milieu des années 70, les postes affichaient un énorme déficit. Bien que la performance financière se soit améliorée à la fin des années 70, après une augmentation du tarif des lettres, la performance au niveau du service et de la productivité demeurait décevante. Une seconde réorganisation majeure du service postal a eu lieu en 1981 lorsque, avec l'adoption du British Telecom Act, le Bureau de postes britannique s'est départi de ses responsabilités en matière de communications.

Le Bureau de postes britannique obéit à des objectifs de rentabilité. En 1977, année où ces objectifs ont été établis, le Bureau de postes a enregistré ses premiers mais modestes bénéfices. Depuis, il a atteint ses objectifs tout en maintenant le tarif réel des lettres de première classe à un niveau constant. Le service, mesuré en fonction des objectifs de distribution qui ont été atteints, s'est grandement amélioré.

Cette histoire d'une réussite s'explique essentiellement de deux façons : tout d'abord, par la volonté manifeste du gouvernement d'améliorer la performance de toutes les sociétés d'État; en second lieu, par la puissante influence exercée, quoique discrètement, par trois organismes externes : le ministère du Commerce et de l'Industrie, la Commission des monopoles et des fusionnements et le Conseil national des usagers du Bureau de postes.

Le ministère du Commerce et de l'Industrie

Le ministère du Commerce et de l'Industrie est le ministère dont relève le Bureau de postes britannique. De concert avec ce dernier, il détermine les objectifs de rendement, examine les progrès réalisés par rapport aux objectifs, étudie les dépenses d'investissement proposées et veille à ce que les plans généraux du Bureau de postes soient conformes à la politique gouvernementale.

Le Secrétaire d'État au Commerce et à l'Industrie peut suspendre le monopole du Bureau de postes. Pouvant également lever le monopole dont bénéficient certains services, il a pris une telle mesure dans le cas du service de courrier "livrable le lendemain".

La Commission des monopoles et des fusionnements

Organisme faisant partie du ministère du Commerce et de l'Industrie, la Commission des monopoles et des fusionnements mène des enquêtes spéciales sur les entreprises qui ont été nationalisées. La Commission a eu, à deux reprises, une influence considérable sur les efforts déployés par le Bureau de postes en vue de réduire ses frais et d'améliorer son service. En 1980, son rapport sur le piètre service assuré dans la région de Londres a permis la mise en place de changements qui ont amélioré considérablement la productivité.

Un rapport subséquent de la Commission a contribué à persuader les employés d'accepter, en contrepartie d'une participation aux bénéfices futurs, d'assumer une responsabilité considérable au chapitre de l'amélioration de la productivité locale. Grâce à cette concession, la direction du Bureau de postes a réussi à atteindre ses objectifs de réduction des coûts.

Si la Commission des monopoles et des fusionnements réussit à faire accepter ses recommandations, c'est qu'elle a le pouvoir de recommander le retrait, en tout ou en partie, du monopole du Bureau de postes. Un tel pouvoir a certainement incité la direction et les employés à se conformer aux recommandations de la Commission. Son efficacité tient également à sa capacité d'apprécier les tenants et aboutissants des questions relatives aux postes.

Le Conseil national des usagers du Bureau de postes

C'est dans la foulée de la réorganisation effectuée en 1981 que le Parlement a institué le Conseil national des usagers du Bureau de postes en tant qu'organisme indépendant. Tribune formelle des usagers du Royaume-Uni, le Conseil est constitué de membres nommés par le Secrétaire d'État au Commerce et à l'Industrie. Conformément à la loi, le Bureau de postes britannique est tenu de consulter le Conseil au sujet des tarifs et des changements de service applicables aux lettres ordinaires et au sujet de certains autres services largement utilisés. Le Conseil traite environ 5 000 plaintes par an et affirme avoir amené le Bureau de postes à résoudre des problèmes. L'une des principales réalisations du Conseil est qu'il a permis aux députés, aux ministres et aux hauts fonctionnaires de se libérer des affaires courantes du Bureau de postes.

L'Australie

En 1975, Postes Australie et Telecom Australia, regroupées en un seul et même ministère, sont devenues deux sociétés d'État distinctes. Le redressement des services postaux australiens a été assez rapide après que Postes Australie fut devenue une entité distincte, bénéficiant à l'époque d'une augmentation considérable des recettes postales. Depuis 1975, les résultats financiers et le fonctionnement de Postes Australie se sont sensiblement améliorés. Entre 1976 et 1983, la productivité a connu une augmentation constante. Ainsi, bien que les tarifs aient légèrement diminué et que les salaires aient été alignés sur le taux d'inflation, la société d'État est demeurée rentable pendant cette période.

Le gouvernement australien a administré le dossier des postes d'une main ferme et s'est conformé à une politique uniforme de salaires et d'avantages sociaux.

Les destinées de Postes Australie ont été marquées par deux organismes gouvernementaux : la Commission de conciliation et d'arbitrage et l'Office de surveillance des prix.

La Commission de conciliation et d'arbitrage

La Commission de conciliation et d'arbitrage est chargée de régler certains conflits de travail, d'établir des lignes directrices nationales sur les salaires et, par un processus d'arbitrage exécutoire, de négocier des règlements concernant l'execution du travail. Sa politique a mené Postes Australie à maintenir ses ententes salariales à des taux inférieurs au taux d'inflation. La plupart des décisions de la Commission sont venues appuyer les efforts déployés par Postes Australie en vue de mettre un terme aux pratiques restrictives du travail et à limiter les coûts.

L'Office de surveillance des prix

Un organisme gouvernemental indépendant, l'Office de surveillance des prix, examine les augmentations tarifaires proposées par certains organismes australiens à caractère monopolistique. En ce qui concerne les postes, il se penche sur l'équivalent australien des tarifs de première et de deuxième classe. Il n'a pas le pouvoir de bloquer les augmentations et n'a ni le personnel ni le financement nécessaires pour mener des enquêtes approfondies. Néanmoins, ses recommandations ont une influence du point de vue politique; les modifications recommandées par l'office ont réduit les augmentations relativement rapides des tarifs de recommandation proposés par Postes Australie en ce qui concerne les publications, afin de rendre ce service pleinement rentable. On n'examine que superficiellement les propositions d'augmentation tarifaire et, depuis 1983, l'office a toujours approuvé les augmentations, qui étaient toutes au-dessous des niveaux annuels d'inflation.

Leçons pour le Canada

Après analyse des activités postales aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie, il semble que l'amélioration du rendement d'une société des postes soit associée à deux facteurs :

-- l'adhésion du gouvernement au changement;

-- la présence d'organismes externes qui, par divers moyens selon le pays, servent de mécanisme d'examen indépendant, de forum et de bureau des plaintes. Ces organismes semblent réduire le besoin d'une intervention politique et engendrent des pressions pour que les sociétés des postes améliorent leur rendement.

Ces deux facteurs se rapportent au Canada. Le premier facteur est présent. Dans son Programme de renouveau économique de 1984, le Gouvernement du Canada a affirmé que ses objectifs concernant les sociétés d'État seraient les suivants :

-- établir de nouvelles normes en matière de saine gestion et de performance fiscale;

-- faire preuve de discipline et d'efficacité financières;

-- déterminer la façon de réduire le fardeau financier du gouvernement;

-- étudier le bien-fondé du portefeuille d'investissements du gouvernement et examiner l'importance de l'appui fourni par le trésor public.

Conformément à cette politique, le gouvernement a approuvé l'initiative de Postes Canada concernant la consolidation de sa viabilité commerciale à long terme, de sorte que le système postal soit rentable et efficace. Ces objectifs sont enchâssés dans les trois derniers plans quinquennaux de Postes Canada, qui prévoient des profits pour l'exercice 1988-1989 et les exercices suivants.

Toutefois, le deuxième facteur n'existe pas au Canada. Il n'y a actuellement aucun organisme externe en place qui canaliserait la participation du public et qui lui servirait de forum.

L'ÉVOLUTION DE LA NOTION D'EXAMEN PAR UN ORGANISME INDÉPENDANT AU CANADA

Le premier projet de loi concernant l'établissement d'une société étatique des postes, introduit en 1978, est mort au Feuilleton de la Chambre avec le changement de gouvernement l'année suivante. Il comprenait des dispositions sur un organisme de réglementation qui aurait eu pour mandat d'examiner les tarifs postaux. Le projet de loi qui a finalement créé Postes Canada prévoyait la tenue, par la Commission canadienne des transports, d'un examen des tarifs jugés inacceptables. Cette disposition a été retirée avant l'adoption du projet de loi, en partie parce que l'on croyait que l'introduction d'un tiers chargé de la réglementation conjuguée avec la conversion au statut de société d'État constituerait un changement trop radical en une seule et même fois.

Le régime de réglementation actuel

La Société canadienne des postes est actuellement soumise à un certain nombre de contrôles réglementaires. Ces mécanismes, soulignés plus haut, incluent un système permettant au gouverneur en conseil d'approuver les changements apportés aux règlements de Postes Canada, y compris ceux qui touchent les tarifs postaux.

-- Postes Canada est comptable au Parlement par l'intermédiaire du ministre responsable de la Société. Les résumés des plans ministériels approuvés, les rapports annuels et les budgets de la Société sont soumis au Parlement. Le Comité parlementaire sur les activités du gouvernement étudie régulièrement les activités et le rendement de Postes Canada.

-- comme il a déjà été dit, la Loi exige que Postes Canada publie dans la Gazette du Canada les règlements nouveaux ou modifiés, après quoi les parties intéressées ont 60 jours pour faire connaître leurs vues au ministre. À la suite d'un nouvel examen par le Conseil d'administration de Postes Canada, la proposition est présentée au gouverneur en conseil, qui dispose d'une autre période de 60 jours pour l'accepter ou la rejeter. Si aucune décision n'est prise à ce moment-là, le règlement est réputé avoir été accepté et approuvé. La Loi exige que la Société se conforme à toutes les directives ministérielles et prévoit la nomination du président d'assemblée, du président et des membres du Conseil par le gouverneur en conseil.

-- La Loi sur l'administration financière donne au gouvernement de larges pouvoirs sur toutes les sociétés d'État. Postes Canada doit se conformer à toutes les directives du gouverneur en conseil et soumettre, par l'intermédiaire de son ministre, un budget de fonctionnement et d'immobilisation à l'approbation du Conseil du Trésor. La Société doit également présenter un plan ministériel annuel que le Conseil du Trésor fait parvenir, avec ses recommandations, au gouverneur en conseil pour approbation. La Société doit aussi soumettre un plan quinquennal exposant les objectifs et les stratégies. La Loi exige que la Société se soumette, au moins une fois tous les cinq ans, à un examen spécial, habituellement effectué par le vérificateur externe, afin de confirmer l'efficacité de sa gestion, la qualité de son rendement ainsi que sa conformité à la loi et aux directives du gouvernement.

-- En ce qui concerne tous les tarifs d'affranchissement et les activités non établies ou prescrites par règlement ou par directive, Postes Canada, comme toute autre société commerciale canadienne, est assujettie aux dispositions de la Loi sur la concurrence.

-- La faculté qu'a Postes Canada d'établir des tarifs et d'assurer des services est limitée par l'empressement et la capacité des usagers d'accepter ces changements ou de s'y adapter. Un grand nombre de services de Postes Canada entrent directement en concurrence avec le secteur privé et sont assujettis aux exigences du marché.

Protestations contre les augmentations tarifaires et les services

Il est très clair que les clients de Postes Canada cherchent à participer davantage à la prise de décision sur les tarifs et les services. Les usagers et les associations les plus importantes ont recommandé l'établissement d'un organisme indépendant qui étudierait les propositions de Postes Canada sur les tarifs et les protestations des parties intéressées. En réponse à la grille tarifaire des postes proposée pour 1987, quelques usagers parmi les plus importants ont demandé à Postes Canada et au gouvernement fédéral de créer un office d'examen indépendant qui entendrait les observations des usagers. Parmi les suggestions faites, il convient de mentionner l'établissement d'un organisme indépendant, que ce rôle soit joué par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et que le mandat de cet organisme comprenne le contrôle de la qualité du service.

Il n'y a pas que les usagers importants qui s'interrogent sur les dispositions actuelles. Les parlementaires en général et les ministres du Cabinet en particulier sont d'avis que le système est exigeant et contraignant. L'examen des augmentations tarifaires exige qu'on se penche sur une multitude de détails concernant les aspects tant financiers qu'opérationnels du service des postes. Aux termes de la Loi sur la Société canadienne des postes, le Cabinet doit approuver tous les règlements, y compris ceux qui ont un caractère très technique.

La Direction de Postes Canada partage l'inquiétude du public concernant la pertinence des modes de concertation accessibles. Le système actuel ne donne pas à la Société une occasion raisonnable de faire face à ses critiques, d'expliquer sa performance ou de justifier ses actions et ses politiques.

Examens et études du gouvernement

Le rapport Marchment

En 1985, le ministre responsable de Postes Canada a nommé un comité présidé par M. A. Marchment, qui devait évaluer le mandat législatif ainsi que les politiques et pratiques de la Société et faire rapport sur les besoins futurs.

Le rapport du comité contient 43 recommandations, dont beaucoup sont actuellement mises en oeuvre par Postes Canada et dont deux se rapportent particulièrement à la présente discussion :

-- Que les augmentations des tarifs de port proposées par la Société soient réglementées par un organisme distinct et que cette tierce partie s'en tienne à respecter le mandat de la Société au regard de l'autonomie financière.

-- Que l'on ne puisse faire opposition aux décisions de l'organisme de réglementation devant le Cabinet.

Le groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (Le groupe de travail Nielsen)

Le rapport Nielsen de 1985 a traité le service des postes au Canada sous deux rubriques. Dans la section sur les "Services et subventions aux entreprises", le Groupe de travail a affirmé ce qui suit :

"Que le gouvernement (...) soumette le monopole (de Postes Canada) à une réglementation du même type que celle qu'applique le CRTC à une entreprise qui assure des services téléphoniques ou télégraphiques. Que toute modification dans la nature des services ou dans les tarifs soit autorisée seulement après la tenue d'audiences publiques, la publication des états financiers complets et la présentation des motifs à l'appui des demandes.

Surveille de près les méthodes qu'emploie Postes Canada pour augmenter ses revenus et s'assure que les subventions du gouvernement fédéral ne lui permettent pas d'exercer une concurrence injuste dans de nouvelles activités.

Regroupe toutes les subventions profitant à Postes Canada de façon à n'en perdre aucune de vue."

Dans la section sur les "Programmes de réglementation", le Groupe de travail Nielsen a recommandé la tenue d'un examen du processus de réglementation actuel et du mandat de Postes Canada à la fin du premier plan quinquennal de la Société. S'il n'y a pas de revirement en ce qui concerne le service et la performance financière, le Gouvernement devra alors songer à la déréglementation, à la réglementation d'une entreprise de service public ou à une réforme modérée de la réglementation axée sur le marché.

ORGANISME D'EXAMEN INDÉPENDANT - SOLUTIONS POSSIBLES

Dans le marché de la distribution du courrier, Postes Canada jouit d'un monopole. Nombreux sont ceux qui soutiendraient qu'actuellement ce monopole est nécessaire. Mais il est clair qu'il faut un certain contrepoids si l'on veut que s'exerce la discipline qui, dans d'autres situations, vient du libre jeu de la concurrence.

En pareil cas, à vrai dire, l'absence d'un contrepoids est inhabituelle pour une société canadienne. Presque tous les monopoles qui offrent des services aussi nécessaires aux Canadiens le font en vertu d'une forme quelconque de réglementation indépendante et venant du dehors. Des organismes de réglementation surveillent la plupart des compagnies de téléphone et de télécommunications, la majorité des services publics d'électricité et de gaz et de nombreuses sociétés pétrolières.

L'étendue des pouvoirs de ces organismes de surveillance varie. Dans certains cas, comme celui de l'Hydro Ontario (où l'organisme pertinent est la Commission de l'énergie de l'Ontario), les pouvoirs sont consultatifs dans une large mesure. La majorité des organismes ont toutefois un important pouvoir de décision. Un exemple à cet égard est le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes qui exerce des pouvoirs étendus sur les tarifs et les services du téléphone.

Certaines commissions ont également de vastes responsabilités à exercer pour ce qui est des conseils à donner en matière de politique. L'Office national de l'énergie, par exemple, est tenu d'étudier les tendances qui se manifestent dans le domaine qui l'intéresse et d'en informer le ministre dont il relève. Le nouvel Office national des transports, qui succède à la Commission canadienne des transports, doit faire rapport tous les ans sur la concurrence dans ce secteur.

Rien, dans tout ce que ces organismes ont réalisé jusqu'ici, n'indique qu'ils peuvent résoudre tous les problèmes complexes liés à l'exploitation d'un service monopolistique. Mais les faits montrent bien qu'un organisme indépendant constitue un meilleur contrepoids, un contrepoids plus crédible, à l'état de monopole, que ne le font les systèmes actuels de réglementation et de compte rendu. Des études signalées plus tôt et ayant pour objet ce qui s'est fait dans d'autres pays à cet égard nous amènent à des conclusions analogues.

Pour établir un organisme d'examen indépendant, il faut s'attaquer à d'importantes questions concernant la portée et les pouvoirs de cet organisme. Doit-il conseiller ou réglementer? Quels sont les produits et services particuliers qui devraient faire l'objet de son contrôle? Quel genre d'audience devrait-on instaurer pour chacune de ces questions? Si l'organisme doit avoir un pouvoir décisionnel, quelles sont les procédures d'appel qui devront s'appliquer?

Considérations touchant la conception

Sur les pouvoirs et la portée de cet organisme, deux approches sont étudiées ci-après : la Commission consultative ou l'organisme de réglementation. Dans l'un et l'autre cas, la conception doit englober les caractéristiques suivantes :

Cohérence : Par sa fonction et ses objectifs, l'organisme devra se conformer à des politiques gouvernementales plus larges concernant la suppression des obstacles à la croissance, une efficacité accrue, une gestion financière judicieuse, une réglementation "plus intelligente" et le soutien apporté à une concurrence accrue. Il doit aussi assurer le respect rigoureux du mandat et des pouvoirs conférés par la loi à Postes Canada et l'exercice des responsabilités de gestion.

Accessibilité : Il doit encourager la participation de tous les usagers du service postal au débat sur les questions qui les intéressent.

Efficacité : Il doit contribuer à améliorer l'efficacité du système postal national.

Concurrence : Il doit encourager la compétitivité de Postes Canada pour les produits réglementés et pour ceux qui ne le sont pas.

Simplicité de la réglementation : Il doit avoir un mandat bien défini, appliquer une marche à suivre simple et avoir le moins de formalités possible pourvu que son rôle soit bien accompli.

Indépendance : Il doit être aussi indépendant que possible.

Opportunité : Il doit en arriver à des décisions sans retard, tout en laissant aux intéressés le temps nécessaire à la consultation sur les modifications proposées en matière de tarifs, de services ou de règlements.

Un organisme d'examen indépendant ne devrait pas entrer en conflit avec les processus patronaux-syndicaux établis. Il accepterait aussi les coûts salariaux tels qu'ils sont présentés, et en tant que composante du besoin de recettes.

Commissions consultatives

Les pouvoirs des commissions consultatives varient considérablement, les uns étant limités, les autres étendus. Le mandat des commissions consultatives peut comprendre les avis sur les tarifs et les services, et presque toutes les questions sur lesquelles une commission exerce sa compétence. Dans tous les cas, les commissions possèdent des pouvoirs de recommandation plutôt que des pouvoirs de décision.

Le Conseil national des usagers du Bureau de postes du Royaume-Uni est un exemple de commission consultative qui n'a que des pouvoirs modérés. Cet organisme, aux dimensions et au budget modestes, a des moyens limités en matière de recherche, mais il tient des audiences publiques et publie souvent des rapports et des observations sur son travail et ses conclusions. Il a le droit réglementaire d'être consulté sur les augmentations de tarifs. Il a acquis la renommée d'une source respectée en matière d'avis et de commentaires sur les tarifs et les services postaux, ainsi que sur les problèmes de la clientèle. Dans ce domaine, il a particulièrement bien réussi en veillant à ce que la voix du petit client soit entendue.

Aux États-Unis, la Commission des tarifs postaux est un exemple de commission consultative possédant de grands pouvoirs puisqu'elle peut faire des enquêtes très poussées et tenir des audiences quasi judiciaires. Les recommandations de cette commission ne peuvent être renversées que par le vote unanime du Conseil de direction du Service postal.

Aux fins de la discussion, le présent document propose un modèle de commission consultative ayant des pouvoirs dont l'importance se situe entre les deux exemples qu'on vient de donner. Cette commission engloberait les caractéristiques suivantes :

-- Elle serait instituée par une loi du Parlement et ses membres seraient nommés par le gouverneur en conseil.

-- Elle serait soutenue par un petit personnel professionnel d'analystes et d'administrateurs.

-- Elle tiendrait des audiences publiques et pourrait effectuer des recherches.

-- Postes Canada lui fournirait les renseignements sur les tarifs et les services, mais la commission en question n'aurait pas le pouvoir d'obtenir de l'information par assignation ni d'obliger les témoins à comparaître à ses audiences.

-- Elle pourrait examiner les plaintes des clients et des concurrents de Postes Canada et elle communiquerait à la Société, avec ou sans recommandation, les représentations qu'elle ne pourrait intégrer à ses audiences.

-- Elle publierait à l'intention du public des rapports sur ses conclusions et ses recommandations.

-- Elle utiliserait son prestige pour diriger l'attention du public sur les plaintes ou catégories de plainte non résolues, tout en préconisant, pour leur soutien, la persuasion et la publicité.

Le mandat de la commission consultative pourrait comprendre les tarifs et les services. L'organisme en question pourrait adresser ses recommandations soit au gouverneur en conseil, soit au Conseil d'administration de Postes Canada.

Le fait de communiquer ses recommandations au gouverneur en conseil accroît l'indépendance de la commission consultative par rapport à la Société. Il serait peut-être plus facile d'encourager la participation des usagers à un organisme jouissant d'une telle indépendance.

D'autre part, la communication directe des recommandations au Conseil d'administration de Postes Canada renseignerait directement la Société sur le marché. Un accommodement de ce genre aurait pour effet de promouvoir de bonnes réactions en matière de planification et de surveillance de la performance du service postal.

Organismes de réglementation

L'organisme de type réglementaire est plus commun au Canada que le modèle consultatif et il exige un minimum d'explications.

Essentiellement, les organismes de réglementation canadiens s'intéressent aux tarifs plutôt qu'aux services. Cependant, il n'est pas inhabituel pour les auteurs de réglementation de prendre en considération les indicateurs de service dans l'examen des propositions concernant les tarifs, ou de fournir au gouvernement des conseils généraux sur les questions de service.

Une différence importante entre un organisme de réglementation et un comité consultatif, c'est que le premier décide plutôt qu'il ne recommande. Uniquement assujetti à un examen judiciaire ou à d'autres processus d'appel, ses décisions sont définitives. À l'exemple des commissions consultatives, les organismes de réglementation peuvent fonder leurs décisions sur des audiences judiciaires et des témoignages assermentés. Les conseils de réglementation ont habituellement le pouvoir d'assigner à des fins d'information comme celui d'examiner et de contre-interroger les témoins. Vus dans cette perspective, ils ont un puissant besoin de "preuves" et d'"arguments raisonnés" au sens juridique de ces termes, fondés sur des faits consignés et examinés. Pour satisfaire à ces exigences, les organismes de réglementation ont besoin d'un important personnel d'avocats, d'économistes et de comptables.

Leurs activités en matière de "tarifs" feraient intervenir trois fonctions complémentaires :

-- Déterminer le besoin de recettes de la Société, y compris le budget de fonctionnement, le budget d'immobilisations, les provisions au titre des taxes et le rendement du capital investi.

-- Évaluer, selon cette analyse, l'extrapolation de Postes Canada quant à ses futurs besoins de recettes, pendant la période pour laquelle les tarifs doivent être établis.

-- Examiner, produit par produit, l'estimation que Postes Canada fait de ses revenus et de ses coûts, en vue d'établir s'il existe ou non de l'interfinancement entre les produits réglementés et ceux qui ne le sont pas.

L'auteur de la réglementation pourrait soit approuver, soit adapter, soit rejeter les prix qu'on propose pour les produits de sa compétence. Au surplus, on pourrait lui confier une responsabilité consultative ou décisionnelle à l'égard de certaines questions de service.

Une option consisterait à confier la réglementation des tarifs et des services postaux à un organisme existant, comme le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes ou l'Office national des transports. Une autre option consisterait à établir un nouvel organisme de réglementation dont les fonctions seraient analogues à celles de ces organismes fédéraux.

Mandat : tarifs, services; combinaison de tarifs et de services

Tarifs

Un organisme d'examen indépendant qui serait autorisé à examiner de près l'établissement des tarifs postaux devra disposer d'une définition précise des articles soumis à son examen. Diverses options se présentent ici également. Par exemple :

-- Limiter l'examen aux articles pour lesquels la Société jouit actuellement d'un privilège exclusif. Ces articles comprennent la plupart des catégories de courrier postal et représentent environ la moitié de ses recettes.

-- Faire porter l'examen sur les articles actuellement réglementés par le gouverneur en conseil. Ils comprennent, par exemple, la plupart des catégories de courrier postal, les imprimés sans adresse, les colis postaux et les services plus coûteux (courrier recommandé, etc.) et représentent environ 70 % des recettes.

Ainsi, l'examen porterait seulement sur les tarifs des produits et des services pour lesquels Postes Canada n'est pas soumis aux lois du marché et la concurrence entrerait en ligne de compte dans autant de secteurs que possible. Dans ces secteurs, Postes Canada serait tenu de respecter les dispositions de la Loi sur la concurrence qui protège le public et les entreprises contre les agissements anti-concurrentiels. Par contre, les taux soumis à l'examen d'un organisme indépendant échapperaient aux dispositions de la Loi.

Des audiences sur les tarifs seraient tenues dès que Postes Canada demanderait une hausse de tarif.

Il importe de comprendre que tout retard dans la prise de décision au sujet des tarifs postaux pourrait se révéler très coûteux pour Postes Canada et, peut-être également pour les groupes d'usagers. Une des caractéristiques fondamentales de tout groupe d'examen indépendant qui serait créé devra être sa capacité de réagir rapidement.

Services

Le mandat d'un éventuel organisme d'examen indépendant porterait principalement sur certains aspects du service postal dans son ensemble et plus particulièrement sur le caractère national de l'accessibilité et de la distribution. Par accessibilité, on entend les éléments concrets (où et quand) du service postal, y compris les questions telles que l'emplacement et les heures d'affaires des comptoirs postaux ainsi que l'emplacement des boîtes aux lettres. La distribution est l'aspect logistique du service; il s'agit des méthodes que Postes Canada utilise pour acheminer le courrier aux destinataires, notamment les principes directeurs régissant la distribution locale du courrier, les Superboîtes et les boîtes postales.

De nombreux groupes collaboreraient aux travaux de l'organisme établi, y compris des associations, des municipalités, des entreprises, des clients et différents groupes d'usagers. Cet organisme aurait normalement pour rôle de tenir des audiences sur les questions d'envergure nationale et de transmettre les autres questions, avec ou sans recommandations, à Postes Canada. Cet organisme devrait publier des rapports faisant étant de ses conclusions.

Point bien important, l'organisme d'examen devrait s'occuper uniquement des questions nationales, par exemple la distribution du courrier dans les villes et en milieu rural et d'autres moyens de rendre les services postaux accessibles dans les régions rurales. L'organisme en question ne devrait pas s'occuper de problèmes locaux ou individuels, sauf dans les cas où il y a de toute évidence des répercussions nationales.

Il serait également de toute première importance de confier à cet organisme la tâche de veiller à l'intégrité de Postes Canada, comme entreprise autonome qui doit être aussi rentable et viable que tout autre service d'utilité publique réglementé. Par conséquent, toute décision ou recommandation de l'organisme visant à modifier le service devrait s'accompagner d'un rajustement des tarifs postaux, afin de tenir compte des coûts pertinents; il faudrait donc que l'organisme tienne compte de tout gain attribuable à une productivité ou à une efficience accrues.

L'administration fédérale ou la Société canadienne des postes pourraient demander au nouvel organisme de tenir des audiences sur les services. Ou encore, cet organisme pourrait être habilité à décider de la tenue de telles audiences.

Tarifs et Services

De bonnes raisons justifieraient la décision de confier à un organisme indépendant la tâche d'examiner les questions liées à la fois aux tarifs et aux services.

Le prix des timbres et d'autres produits et services postaux dépendent directement du coût d'exploitation du service postal. Ces deux éléments sont intimement liés. Par conséquent, pour être valable, toute étude d'autres genres de services postaux doit se fonder sur une analyse approfondie et

éclairée des coûts possibles et des répercussions de chaque solution proposée sur les tarifs postaux. Il faut réellement faire preuve d'un très bon sens des affaires et tenir compte de l'intérêt public.

Mise en oeuvre et coûts

Délai de mise en oeuvre

Un organisme consultatif pourrait être mis sur pied en quelques mois. Il pourrait donc formuler des recommandations et donner des conseils sur les questions futures touchant la modification des tarifs ou le service.

Par ailleurs, pour établir un organisme de réglementation, il faudrait, compte tenu du temps de préparation de l'organisme lui-même, de Postes Canada et d'autres participants, attendre au moins vingt-quatre mois après l'adoption de la Loi, avant que n'ait lieu la première audience sur les tarifs. La fréquence des audiences serait fonction des besoins de la Société en ce qui concerne l'augmentation des tarifs.

En outre, il faudrait jusqu'à deux ans à un organisme de réglementation dûment constitué pour prendre des décisions éclairées au sujet des services après avoir examiné les coûts et les différents facteurs en cause.

Relativement aux questions de service qui ont un caractère national urgent, l'organisme de réglementation pourrait sans doute procéder plus rapidement à des audiences, mais il lui faudrait pour cela se fonder sur les informations existantes au sujet des coûts et du marché. Cette information ne sera peut-être pas assez précise ni assez complète pour qu'il soit possible de faire une analyse approfondie des coûts et des services.

Coûts

Le coût total rattaché à la création d'un organisme d'examen dépendrait de plusieurs facteurs :

-- La portée du mandat.

-- Les questions examinées.

-- La répartition géographique.

-- Le processus des audiences.

-- Le nombre d'employés affectés à cet organisme, leur compétence et le caractère permanent de leur participation.

-- La fréquence à laquelle les questions sont étudiées et les efforts déployés.

D'une part, il serait possible d'établir un organisme consultatif au coût d'environ un million de dollars par année. D'autre part, un organisme de régie pourrait être créé pour s'occuper des tarifs et des services à un coût annuel de 15 millions de dollars.

Par exemple, la mise sur pied d'un organisme consultatif semblable au Conseil national des usagers du Bureau de postes nécessiterait probablement un investissement de un à deux millions de dollars par année. Par ailleurs, un organisme comme la Commission des tarifs postaux des États-Unis dispose d'un budget annuel d'environ cinq millions de dollars (U.S.) et compte quelque 60 employés. La commission américaine fait également appel à des services de l'extérieur. Au Canada, par exemple, le CRTC gère un budget de 27 millions de dollars par année et 400 années-personnes dans le cadre de ses responsabilités touchant la radiodiffusion et les télécommunications. En toute probabilité, un organisme de réglementation dans le secteur des postes coûterait entre 5 millions et 15 millions de dollars par année, selon son mandat et selon que ses activités s'inscrivent ou non dans les activités d'un organisme de réglementation fédéral existant.

Il faut analyser ces coûts, compte tenu des recettes de Postes Canada, recettes qui se chiffrent à environ trois milliards de dollars par année. Les services qui sont le privilège exclusif de la Société génèrent des recettes d'environ 1,5 milliard de dollars.

Appels et examen

De par sa nature, un organisme consultatif ne prend pas de décisions et ses recommandations ne peuvent faire l'objet d'un appel ou d'un examen judiciaire. Toutefois, un organisme qui est chargé, en vertu de la loi, de conseiller ceux qui prennent des décisions finales, peut être tenu de démontrer qu'il traite équitablement tous ceux qui sont touchés par ses recommandations. S'il ne respecte pas ces exigences, l'organisme peut faire l'objet d'un examen judiciaire en vertu de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale. En effet, conformément à cet article, la Cour peut annuler une recommandation, interdire à l'organisme d'exercer ses pouvoirs d'une certaine manière ou l'obliger à agir de la façon prescrite par la Cour.

Par ailleurs, une loi qui établirait un organisme de réglementation pourrait ne contenir aucune disposition précise concernant les appels. Le seul recours, à l'égard de ses décisions, serait un examen judiciaire en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Ce recours s'appliquerait s'il était allégué que l'organisme en question a excédé sa compétence, manqué à un principe de justice naturelle, interprété arbitrairement des faits ou commis une erreur de droit.

Par contre, la loi pourrait donner des précisions en ce qui concerne les appels, définir le processus qui pourrait comprendre une combinaison des trois éléments suivants :

-- Possibilite, pour l'organisme de réglementation, de revoir ses propres décisions lorsqu'il y a suffisamment de raisons de mettre en doute le bien-fondé de celles-ci. Toute partie à une audience pourrait demander un nouvel examen dans un délai donné (p. ex., 30 jours).

-- Selon un processus d'appel s'apparentant au processus en vigueur pour d'autres organismes de réglementation fédéraux, le gouverneur en conseil pourrait, dans un délai donné, modifier, annuler ou remettre à l'étude

la mise en oeuvre de la décision de l'organisme de réglementation. Il pourrait agir ainsi soit à la suite d'un appel soit de son propre chef.

-- En vertu de la loi, les décisions de l'organisme de réglementation pourraient faire l'objet d'un appel à la Cour d'appel fédérale, celle-ci étant investie du pouvoir de substituer sa propre décision à celle de cet organisme.

COMPARAISON DES COMMISSIONS CONSULTATIVES ET DES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

Pour mettre sur pied un organisme d'examen indépendant, il faut d'abord déterminer s'il jouera un rôle consultatif ou réglementaire (prise de décisions). Les principaux avantages de chaque type d'organisme sont indiqués ci-bas.

L'établissement d'un organisme consultatif capable de fournir des avis sur les tarifs et les services présenterait les avantages suivants :

-- accessibilité, à peu de frais, pour tous les usagers,

-- coût de fonctionnement peu élevé,

-- mise en oeuvre rapide,

-- rapidité d'examen des questions et de formulation de recommandations sans processus d'appel prolongé,

-- préservation à peu près intégrale de la souplesse de gestion de Postes Canada,

-- préservation de la souplesse du processus décisionnel du gouvernement.

-- consistance et meilleure compréhension,

-- confiance du public et de tout autre intervenant.

La création d'un organisme réglementaire ou décisionnel comporterait les avantages suivants :

-- autonomie qui permettrait aux hommes politiques et aux gouvernements de ne plus avoir à intervenir autant dans les décisions touchant les services et les tarifs,

-- établissement d'un équilibre précis entre les tarifs postaux et les éléments du service,

-- consistance et meilleure compréhension,

-- confiance du public et de tout autre intervenant.

Les deux formules ont l'avantage de diminuer les pressions exercées sur les politiques pour les inciter à régler les plaintes et à revoir les décisions au sujet du service postal. Ces formules permettraient également d'approfondir les connaissances sur lesquelles se fondent les décisions touchant les tarifs et les services. Dans les deux cas, le public participerait davantage à la prise de décisions.

RÉSUMÉ

Les taux et les services de certains organismes postaux assez semblables sont soumis à une forme d'examen de la part d'un organisme indépendant. De diverses façons, d'autres pays, les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie, par exemple, ont cherché, avec succès, à mitiger les pouvoirs monopolistiques qu'on estime indispensables aux services postaux en donnant à des organismes de contrôle indépendants droit de regard sur ceux-ci.

La mise en place d'un organisme de contrôle indépendant au Canada pourrait contribuer de façon significative à l'essor du service postal national. La création d'un tel organisme ferait contrepoids aux privilèges monopolistiques qui sont l'apanage de Postes Canada. En devenant pour le public un moyen de participer à la chose publique et l'intermédiaire chargé de recevoir ses plaintes, cet organisme atténuerait le lancinant problème de l'ingérence politique dans le fonctionnement journalier du service postal.

La conception d'un organisme indépendant capable de répondre aux besoins des Canadiens fera intervenir plusieurs choix. Les plus fondamentaux seront les suivants : cet organisme aura-t-il voix consultative ou sera-t-il doté de pouvoirs réglementaires et décisionnels. S'il s'agit d'un organisme consultatif, devra-t-il communiquer ses avis au gouvernement ou au Conseil d'administration de Postes Canada? Devrait-il se préoccuper uniquement de la tarification ou se pencher aussi sur la prestation des services? Quel mécanisme d'appel ou de révision serait le plus approprié? Comment l'organisme serait-il financé?

Cet organisme devrait par ailleurs satisfaire à une autre exigence de caractère plus général. En effet, il devra s'adapter de près à l'objectif d'"efficacité" que s'est fixé le gouvernement en matière de réglementation. Tout organisme de contrôle indépendant devra donner au public de larges possibilités d'accès et de participation. Son mandat et ses règlements devront rester aussi simples que possible, sans toutefois déroger aux exigences de son rôle.

Aucun modèle d'organisme de contrôle indépendant ne se distingue entièrement des autres par tous ses aspects. La solution la plus avantageuse sera celle qui tient compte de l'importance attribuée aux divers objectifs du processus. Et il ne faudrait pas s'étonner si le régime le mieux adapté à Postes Canada est celui qui allie les caractéristiques d'organes tant consultatifs que réglementaires.

Ce qui importe maintenant, c'est de savoir ce que pensent les usagers des postes des questions qui ont été soulevées dans ce document. Toute décision finale quant à la forme la plus appropriée de contrôle indépendant sera, en définitive, tributaire d'un tel apport.